



## **Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanpassing van de regels over het toezicht ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding**

### **Nader Rapport**

30 juni 2014

Nr. 534448

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

### **Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanpassing van de regels over het toezicht ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding**

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 5 juni 2014, nr. 2014001077, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 juni 2014, nr. W03.14.0173/II, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit maar maakt opmerkingen over de motivering van de voorgestelde verruiming van de mogelijkheden voor mobiel toezicht en de tijdelijke verruiming in uitzonderingssituaties.

### **Uitbreiding toezichtsmogelijkheden op treinen**

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling dat in de toelichting onvoldoende is gemotiveerd dat de huidige criteria onvoldoende effectief zijn en dat het besluit voorts niet tegemoet komt aan het probleem dat vreemdelingen op de controles van de KMar anticiperen door zich verspreid in de trein op te houden of zich tijdens de controle te verplaatsen, is nader toegelicht dat door een uitbreiding van de controlemogelijkheden controles onvoorspelbaarder worden. Het verdelen van illegale vreemdelingen over verschillende coupes wordt voor een mensensmokkelaar zo minder makkelijk. Door de kwantitatieve uitbreiding van de controlemogelijkheden kan daardoor beter worden opgetreden tegen het anticiperen op controles. Zoals de Afdeling terecht opmerkt, is het echter inherent aan mobiel toezicht dat het nooit volledig effectief kan zijn. Dan zou immers sprake zijn van systematische controle in strijd met de Schengengrenscodes. Dat, zoals de Afdeling signaleert, ook onder de voorgestelde regels de controles slechts plaatsvinden in een minderheid van de treinen die de grens passeren en dan slechts in een gedeelte van de trein, mag dan ook niet veranderen.

De Afdeling heeft verwezen naar het advies van de ACVZ waarin wordt opgemerkt dat mobiel toezicht effectiever wordt wanneer het vangnet niet enkel kwantitatief wordt opgerekt maar juist selectiever wordt gemaakt en ingezet. Gelet hierop is in de toelichting aangegeven dat de uitbreiding van de toezichtsbevoegdheden in artikel 4.17a niet op alle grensgangers ziet, maar specifiek op grensgangers die in treinen Nederland inreizen. Betere informatievoorziening en inzet van techniek, bijvoorbeeld van het camerasysteem @migo-boras, kan vooral effect hebben bij controle van inreis over de weg. Hoewel ook in de treinen door de KMar informatiegestuurd wordt gewerkt, zal dit minder snel tot minder persoonscontroles leiden, omdat steeds een hele coupe gecontroleerd zal worden om de schijn van discriminatie te voorkomen.

De Afdeling wijst erop dat het Hof van Justitie in de uitspraak van 19 juni 2012 (C-278/12, Adil) heeft overwogen dat hoe meer aanwijzingen er zijn dat toezicht hetzelfde effect heeft als grenscontroles, hoe strikter de preciseringen en beperkingen moeten zijn. Naar aanleiding van de opmerking dat hieraan in de toelichting in het kader van de uitbreiding van de mogelijkheden voor toezicht op treinen nog geen aandacht was besteed, is nader toegelicht dat ervan wordt uitgegaan dat de beperkte uitbreiding van de mogelijkheden voor het toezicht op treinen mogelijk is onder het bestaande, in artikel 4.17a gegeven, kader van preciseringen en beperkingen. Wel is het bestaande kader in die



---

bepaling in die zin aangepast dat wordt gewaarborgd dat controles beperkt blijven tot een deel van de trein.

### **Tijdelijke verruiming in uitzonderingssituaties**

In de toelichting is, in reactie op opmerkingen van de Afdeling, voorts verduidelijkt dat de uitbreiding van de mogelijkheden voor toezicht in de eerste plaats is gericht op het tegengaan van illegaal verblijf na grensoverschrijding. Indien een vreemdeling die wordt aangetroffen om internationale bescherming verzoekt, heeft hij vanaf dat moment rechtmatig verblijf. Ook al heeft het toezicht de bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding tot doel, het zal er niet toe leiden dat illegaal ingereisde vreemdelingen die in het kader van het toezicht worden aangetroffen en asiel aanvragen, niet meer in de asielprocedure terechtkomen. Het toezicht kan in die situatie echter wel tot positief gevolg hebben dat belangrijke informatie wordt verkregen die bijdraagt aan de bestrijding van mensensmokkel.

De Afdeling heeft voorts gevraagd naar de mogelijkheid om de geldigheidsduur van het besluit tot tijdelijke verruiming te verlengen. In de toelichting is, in antwoord hierop, aangegeven dat indien naar behoren kan worden gemotiveerd dat nog steeds aan de vereisten voor tijdelijke verruiming wordt voldaan, het denkbaar is dat de geldigheidsduur wordt verlengd. Verlenging vaker dan éénmaal ligt echter niet in de rede omdat in een situatie waarin langdurig sprake is van sterk verhoogde instroom veeleer toepassing van één van de in de Schengengrenscodes voorziene instrumenten voor tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen aangewezen zal zijn.

Ik moge U hierbij het ontwerp-besluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,  
F. Teeven.*



## Advies Raad van State

No. W03.14.0173/II  
's-Gravenhage, 13 juni 2014

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 5 juni 2014, no.2014001077, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanpassing van de regels over het toezicht ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding, met nota van toelichting.

Bij besluit van 30 mei 2011 zijn in het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: het Vb 2000) regels neergelegd die het mobiel toezicht veiligheid (hierna: mobiel toezicht) reguleren. Dit is het toezicht op vreemdelingen ter bestrijding van illegaal verblijf na overschrijding van een Schengen-binnengrens.

Het ontwerpbesluit beoogt de effectiviteit van het mobiel toezicht te vergroten. Daartoe zullen de mogelijkheden voor mobiel toezicht op treinen worden verruimd. Het aantal te controleren treinen dat per dag en per traject wordt verhoogd van twee naar drie, het totaal aantal te controleren treinen wordt verhoogd van acht naar twintig en het aantal per trein te controleren coupés (van buitendeur tot buitendeur) wordt verhoogd van twee naar vier, met dien verstande dat deze aantallen maxima zijn en dat nooit méér dan een deel van de trein mag worden gecontroleerd.

Voorts voorziet het ontwerpbesluit in de mogelijkheid tot tijdelijke verhoging van het maximale aantal controles op treinen, vluchten en vaarwegen in het geval er concrete aanwijzingen zijn voor een aanzienlijke toename (of dat die toename wordt verwacht) van illegaal verblijf na grensoverschrijding. Deze maatregel mag slechts duren zolang zij noodzakelijk is en ten hoogste voor vier weken. De toelichting merkt op dat de in de Schengengrenscore<sup>1</sup> gegeven kaders niet kunnen worden overschreden. Dat betekent dat de uitoefening van politiebevoegdheden aan de binnengrenzen niet hetzelfde effect mag hebben als grenscontroles.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit maar maakt opmerkingen over de motivering van de voorgestelde verruiming van de mogelijkheden voor mobiel toezicht en de tijdelijke verruiming in uitzonderingssituaties. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

### 1. Verruiming mobiel toezicht in treinen

Het mobiel toezicht op grond van het nu geldende artikel 4.17a heeft geregeld geleid tot gerechtelijke procedures, waarbij de belangrijkste vraag was of de controles feitelijk niet hetzelfde effect hebben als grenscontroles in de zin van de Schengengrenscore.<sup>2</sup> Van de huidige regels heeft het Hof van Justitie van de EU (HvJ) vastgesteld dat zij voldoen aan het kader van de Schengengrenscore.<sup>3</sup> Een uitbreiding van de controlebevoegdheden zal mogelijk aanleiding zijn voor gerechtelijke procedures, waarin wordt beoordeeld of ook deze nieuwe regels aan de criteria van de Schengengrenscore voldoen. De Afdeling heeft vooralsnog geen aanwijzingen dat dit laatste niet het geval is, maar zij wijst erop dat een toereikende motivering van de voorgestelde uitbreiding, ook met het oog op eventuele toekomstige procedures, van belang is. De Afdeling maakt in dat verband de volgende opmerkingen.

#### a. Motivering effectiviteit

De nota van toelichting stelt dat gebleken is 'dat het kader van 4.17a, zoals dat is ingevoegd in het Vb 2000 bij het besluit van 30 mei 2011, wat het toezicht in treinen betreft onvoldoende flexibel is om het mobiel toezicht effectief te kunnen uitvoeren.'<sup>4</sup> Het voorstel beoogt de effectiviteit van het mobiel toezicht substantieel te vergroten.

De stelling dat de huidige criteria voor mobiel toezicht onvoldoende effectief zijn wordt in de toelichting enkele malen herhaald.<sup>5</sup> De toelichting motiveert deze stelling echter niet. De Afdeling wijst er in dit verband op dat het inherent is aan het mobiel toezicht dat het niet volstrekt effectief kan zijn,

<sup>1</sup> Verordening (EG) Nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore), Pb EU 2005, nr. L 105.

<sup>2</sup> Artikel 21, onder a, i van de Schengengrenscore.

<sup>3</sup> HvJ 19 juni 2012, zaak C-278/12 PPU, *Adil*, naar aanleiding van een prejudiciële verwijzing van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

<sup>4</sup> Nota van toelichting, paragraaf 2, de kaders van de Schengengrenscore.

<sup>5</sup> Zie ook paragraaf 2.1 [PM is 3.1 bedoeld?] Meer flexibiliteit en effectiviteit bij de controles op treinen.



omdat dan sprake zou zijn van een systematische controle, hetgeen in strijd zou zijn met de regels van de Schengengrenscodex.<sup>6</sup>

De toelichting vermeldt voorts dat vreemdelingen op de controles van de Koninklijke Marechaussee (Kmar) anticiperen door zich verspreid in de trein op te houden of door zich tijdens de controle te verplaatsen.<sup>7</sup> Het ontwerpbesluit komt aan dat probleem echter niet tegemoet. Immers, de controles vinden ook onder de voorgestelde regels slechts plaats in een minderheid van de treinen die de grens passeren en ook dan slechts in een gedeelte van een trein. Daarmee is niet duidelijk hoe door de voorgestelde kwantitatieve uitbreiding van de controlemogelijkheden beter kan worden opgetreden tegen het anticiperen op deze controles. De Afdeling merkt op dat de ACVZ in haar advies op dit punt concludeert dat het mobiel toezicht effectiever wordt wanneer het vangnet niet enkel kwantitatief wordt opgerekt, maar juist selectiever wordt gemaakt en ingezet.<sup>8</sup> In de toelichting wordt op deze conclusie niet ingegaan.

### *b. Hetzelfde effect als grenscontroles?*

Naar aanleiding van onder meer prejudiciële vragen van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft het HvJ geoordeeld dat bepaalde preciseringen en beperkingen moeten worden gesteld en nageleefd om te voorkomen dat nationale toezichtmaatregelen op illegaal verblijf het karakter krijgen van grenstoezicht in strijd met de Schengengrenscodex. Daarbij heeft het HvJ, zoals ook in de toelichting wordt vermeld, geoordeeld dat hoe meer aanwijzingen er zijn dat het toezicht hetzelfde effect heeft als grenscontroles, hoe strikter de preciseringen en beperkingen rond de uitoefening van politiebevoegdheden moeten zijn en hoe strikter zij moeten worden nageleefd.<sup>9</sup> De verruiming van de toezichtmogelijkheden kunnen als dergelijke aanwijzingen worden opgevat, zoals de toelichting bij artikel 4.17b vermeldt.<sup>10</sup> De toelichting bij artikel 4.17a gaat hier niet nader op in. In dat verband merkt de Afdeling op dat de aard van de preciseringen en beperkingen in het ontwerpbesluit ten aanzien van artikel 4.17a niet wordt gewijzigd, behalve dat de voorwaarde is toegevoegd dat controles beperkt moeten blijven tot een deel van de trein.

### *c. Conclusie*

De Afdeling adviseert in het licht van de punten a en b de toelichting aan te vullen.

## **2. Tijdelijke verruiming in uitzonderingssituaties**

Het voorgestelde artikel 4.17b voorziet in de mogelijkheid tot tijdelijke verruiming van de controlebevoegdheden in het kader van het mobiel toezicht. De Minister van V&J kan daartoe besluiten in het geval er concrete aanwijzingen zijn dat sprake is van een aanzienlijke toename van illegaal verblijf na grensoverschrijding, dan wel indien er concrete aanwijzingen zijn dat op korte termijn een dergelijke toename kan worden verwacht. Tegen een dergelijk besluit staat geen beroep open, zodat het besluit in een door de vreemdeling ingediend beroep tegen een na de staande houding en ophouding opgelegde maatregel van bewaring aan de orde kan worden gesteld.<sup>11</sup> In dit verband maakt de Afdeling een tweetal opmerkingen.

### *a. Afbakening van het toepassingsbereik*

De Afdeling merkt op dat de toelichting niet ondubbelzinnig aangeeft of het artikel uitsluitend bedoeld is voor situaties waarin door politieke ontwikkelingen in landen buiten de EU een plotselinge toestroom van asielzoekers ontstaat of wordt verwacht. Het voorbeeld in de toelichting lijkt daar wel op te duiden. De tekst van het artikel beperkt het verruimde toezicht echter niet tot een dergelijke situatie.

De toelichting besteedt ook geen aandacht aan de mogelijkheid dat de gecontroleerde vreemdelingen aangeven dat zij een asielverzoek wensen in te dienen. In een dergelijk geval zal hun verblijf na de grensoverschrijding immers legaal zijn of worden.<sup>12</sup> Het is onduidelijk of dan nog wordt voldaan aan de in het eerste lid van artikel 4.17b gestelde voorwaarde.

De Afdeling adviseert hierop in de toelichting in te gaan en het toepassingsbereik van artikel 4.17b nader te preciseren.

<sup>6</sup> HvJ EU (GK) 22 juni 2010, gevoegde zaken C-188/10 en 189/10, *Melki en Abdeli*.

<sup>7</sup> Nota van toelichting, paragraaf 2.1 Meer flexibiliteit en effectiviteit bij de controles op treinen.

<sup>8</sup> Zie het advies van de ACVZ van 15 mei 2014, onder punt 2, onderdeel a.

<sup>9</sup> HvJ 19 juni 2012, zaak C-278/12 PPU, *Adil*, overweging 75.

<sup>10</sup> Nota van toelichting, paragraaf 2.2.

<sup>11</sup> Artikelen 93 en 94 van de Vw 2000.

<sup>12</sup> Op grond van artikel 8, aanhef en onder f, van de Vw 2000.



---

*b. Geldigheidsduur besluit tot tijdelijke intensivering van controles*

In de toelichting wordt geen melding gemaakt van de situatie dat de aanzienlijke toename langduriger is dan de geldigheidsduur van het te nemen of het genomen besluit. In dit verband vraagt de Afdeling of in dat geval de minister de bevoegdheid heeft om de geldigheidsduur van het besluit te verlengen of dat na afloop van de geldigheidsduur een nieuw besluit moet worden genomen. Voorts is niet duidelijk of een limiet is gesteld aan het aantal elkaar opvolgende besluiten dat kan worden genomen waardoor de uitzondering tot regel wordt.

De Afdeling adviseert de toelichting daarop op dit punt aan te vullen en het besluit zo nodig aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,  
J.P.H. Donner.*



## Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ..... tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanpassing van de regels over het toezicht ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 2 juni 2014, nr. 522611;

Gelet op artikel 50, zesde lid, van de Vreemdelingenwet 2000;

De Afdeling Advisering van de Raad van State gehoord (advies van \*\*\* nr. \*\*\*);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van \*\*\*, nr. \*\*\*;

Hebben goedgevonden en verstaan:

### ARTIKEL I

Het Vreemdelingenbesluit 2000 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 4.17a, vierde lid, komt te luiden:

4. Het toezicht, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, wordt per dag in ten hoogste drie treinen per traject en ten hoogste twintig treinen in totaal uitgevoerd, met dien verstande dat het toezicht slechts mag worden uitgeoefend in een deel van de trein, en per trein in ten hoogste vier treincoupés.

B

Na artikel 4.17a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### Artikel 4.17b

1. Indien er concrete aanwijzingen zijn dat er sprake is van een aanzienlijke toename van illegaal verblijf na grensoverschrijding, dan wel indien er concrete aanwijzingen zijn dat op korte termijn een dergelijke toename kan worden verwacht, kan bij besluit van Onze Minister tijdelijk worden afgeweken van artikel 4.17a, derde, vierde en vijfde lid.
2. De geldigheidsduur van het in het eerste lid bedoelde besluit verstrijkt in ieder geval vier weken nadat het is genomen. Onze Minister trekt het besluit onverwijld in indien het niet langer noodzakelijk is.
3. Indien een besluit als bedoeld in het eerste lid is genomen, wordt het toezicht, bedoeld in artikel 4.17a, eerste lid, onderdeel a, op eenzelfde vliegroute, ten hoogste op de helft van het aantal vluchten per dag uitgevoerd. In het kader van dit toezicht wordt slechts een deel van de passagiers op een vlucht staande gehouden.
4. Indien een besluit als bedoeld in het eerste lid is genomen, wordt het toezicht, bedoeld in artikel 4.17a, eerste lid, onderdeel b, per dag in ten hoogste zes treinen per traject en ten hoogste veertig treinen in totaal uitgevoerd, met dien verstande dat het toezicht slechts mag worden uitgeoefend in een deel van de trein, en per trein in ten hoogste vier treincoupés.
5. Indien een besluit als bedoeld in het eerste lid is genomen, wordt het toezicht, bedoeld in artikel 4.17a, eerste lid, onderdeel c, op eenzelfde weg of vaarweg ten hoogste 180 uur per maand en ten hoogste 12 uur per dag uitgevoerd. In het kader van dit toezicht wordt slechts een deel van de passerende vervoermiddelen stilgehouden.

C

Artikel 6.1 wordt als volgt gewijzigd.

1. In het eerste lid wordt 'feiten of omstandigheden als bedoeld in artikel 5.1b, eerste lid,' vervangen



---

door: tenminste twee van de gronden als bedoeld in artikel 5.1b, derde en vierde lid,.

2. Het tweede lid vervalt, alsmede de aanduiding '1.' voor het eerste lid.

## **ARTIKEL II**

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

*De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,*



## NOTA VAN TOELICHTING

### 1. Inleiding

Het toezicht op vreemdelingen ter bestrijding van illegaal verblijf na overschrijding van de Schengenbinnengrens, bekend als het mobiel toezicht veiligheid (hierna te noemen: het mobiel toezicht of MTV), is erop gericht illegaal verblijf, al dan niet in georganiseerd verband, in een zo vroeg mogelijk stadium tegen te gaan. Dit toezicht is tevens gericht op preventie en ontmoediging van toekomstig illegaal verblijf. Het toezicht wordt in de praktijk uitgevoerd door ambtenaren van de Koninklijke marechaussee (verder te noemen: de Kmar) in internationale treinen en op (vaar)wegen in de grensstreek, maar ook bij de aankomst van internationaal vliegverkeer als sprake is van een intra-Schengenvlucht naar het grondgebied van Nederland.

Bij besluit van 30 mei 2011 zijn in het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: het Vb 2000) regels neergelegd die dit mobiel toezicht reguleren. Inmiddels is de vraag gerezen of het toezicht op basis van die regels voldoende effectief is. Met de onderhavige wijziging van het Vb 2000 wordt beoogd om de effectiviteit van het mobiel toezicht te vergroten. Daartoe zullen de mogelijkheden voor mobiel toezicht op treinen worden verruimd. Het huidige juridische kader voor de MTV-controles op treinen blijkt in de praktijk te beperkend te zijn. Daarnaast wordt een nieuwe bepaling opgenomen op basis waarvan bij wijze van uitzondering en onder strikte voorwaarden tijdelijk een verruiming van het mobiel toezicht mogelijk is. Vanzelfsprekend kunnen de in de Schengengrenscore<sup>1</sup> gegeven kaders niet worden overschreden.

### 2. De kaders van de Schengengrenscore

Uitgangspunt bij de uitoefening van het in artikel 50, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) bedoelde toezicht ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding dient steeds te zijn dat de wijze waarop het wordt uitgevoerd niet in strijd komt met de Schengengrenscore. De Schengengrenscore gaat immers uit van vrij verkeer van personen in het Schengengebied. Daartoe is het grenstoezicht aan de binnengrenzen afgeschaft. In artikel 21, sub a, van de Schengengrenscore is echter geregeld dat dit aan de binnengrenzen evenwel – ook in grensgebieden – geen afbreuk doet aan de uitoefening van de politiebevoegdheden door de bevoegde instanties van de lidstaten overeenkomstig de nationale wetgeving, voor zover de uitoefening van die bevoegdheid niet hetzelfde effect heeft als grenscontroles.

Bij het voornoemde besluit van 30 mei 2011<sup>2</sup> is artikel 4.17a ingevoegd in het Vb 2000. Met deze wijziging van het Vb 2000 is beoogd zodanige waarborgen te bieden dat het mobiel toezicht niet hetzelfde effect heeft als grenscontrole in de zin van de Schengengrenscore. Hiermee is gevolg gegeven aan het arrest van het Hof van Justitie (hierna: het Hof) van 22 juni 2010 (Melki en Abdeli)<sup>3</sup> en de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 28 december 2010<sup>4</sup> en is het mobiel toezicht in overeenstemming gebracht met artikel 21, onderdeel a, van de Schengengrenscore. Voor een nadere beschrijving van de wijze waarop het mobiel toezicht is ingericht, wordt verwezen naar de nota van toelichting bij het besluit van 30 mei 2011.

In een arrest van 19 juli 2012 (Adil) heeft het Hof<sup>5</sup> naar aanleiding van prejudiciële vragen van de Afdeling<sup>6</sup> overwogen dat de preciseringen en beperkingen die in artikel 4.17a van het Vb 2000 zijn ingevoerd als randvoorwaarden voor de intensiteit, de frequentie en de selectiviteit van de controles die mogen worden verricht, dusdanig zijn dat wordt voorkomen dat de feitelijke uitoefening van de in het Nederlandse recht toegekende politiebevoegdheid, in strijd met artikel 21, sub a, van de Schengengrenscore, leidt tot controles die eenzelfde effect hebben als grenscontroles (punt 82).

Wel is in dit arrest benadrukt dat hoe meer aanwijzingen er voor een mogelijk zelfde effect als grenscontroles zijn, hoe strikter de preciseringen en beperkingen rond de uitoefening van de politiebevoegdheid van de lidstaten in een grensgebied moeten zijn en hoe strikter deze moeten worden nageleefd, om de doelstelling van de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen niet in gevaar te brengen. Dergelijke aanwijzingen kunnen voortvloeien uit de doelstelling die door de in een grensgebied verrichte controles wordt nagestreefd, de territoriale werkingsfeer van deze

<sup>1</sup> Verordening (EG) Nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore), Pb EU 2006, nr. L 105.

<sup>2</sup> Besluit van 30 mei 2011, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met nadere regels over het toezicht ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding, Stb. 2011, 262.

<sup>3</sup> Hof van Justitie, 22 juni 2010, C-188/10 en C-189/10.

<sup>4</sup> AbRvS, 28 december 2010, zaak nr. 201010789/1/V3, www.raadvanstate.nl.

<sup>5</sup> Hof van Justitie, 19 juli 2012, C-278/12 PPU.

<sup>6</sup> AbRvS, 4 juni 2012, zaak nr. 201204130/1/T1, www.raadvanstate.nl.





controles en het bestaan van een verschillende grondslag voor genoemde controles en die welke op de rest van het grondgebied worden verricht. Het in dat verband vereiste kader moet, zo overweegt het Hof, voldoende nauwkeurig en gedetailleerd zijn, zodat zowel de noodzaak van de controles als de concreet toegestane controlemaatregelen zelf ook aan controles kunnen worden onderworpen.

Gebleken is dat het kader van 4.17a, zoals dat is ingevoegd in het Vb 2000 bij het besluit van 30 mei 2011, wat het toezicht in treinen betreft onvoldoende flexibel is om het mobiel toezicht effectief te kunnen uitvoeren. De Commissie Integraal Toezicht Terugkeer heeft in de jaarverslagen van 2011 en 2012<sup>7</sup> aangegeven het wenselijk te vinden dat de feitelijke mogelijkheden van het MTV, met name waar het gaat over tijd en plaats, in overleg met de EU/Schengen partners verder worden uitgebreid. De commissie constateert voorts dat het voor de medewerkers van de Kmar een zware opgave is om het MTV op basis van de hiervoor genoemde bepaling in het Vb 2000 effectief uit te voeren en vraagt zich af of door de wijziging van het Vb 2000 bij besluit van 30 mei 2011 de uitvoering niet meer beperkingen zijn opgelegd dan door de jurisprudentie wordt geëist.

Door de beperking op het aantal coupes en op het maximum aantal treinen anders in te vullen, kan de Kmar de MTV-controles effectiever en efficiënter uitvoeren en zal illegaal verblijf beter worden tegengegaan. In een brief aan de Tweede Kamer van 4 april 2013<sup>8</sup> heb ik aangegeven dat de Kmar heeft laten weten dat met name de behoefte bestaat om het juridisch kader voor de controle op treinen opnieuw te bekijken en dat zal worden gezien of de flexibiliteit en effectiviteit van de controles kan worden verhoogd zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de Schengenconformiteit. Bij de behandeling van de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie op donderdag 21 november 2013<sup>9</sup> heb ik aangegeven mogelijkheden te zien om artikel 4.17a van het Vb 2000 zo aan te passen dat kan worden gekomen tot een verruiming van de MTV-controles. In dit besluit wordt deze toezegging gestand gedaan.

## 2. Aanpassingen

### 2.1 Meer flexibiliteit en effectiviteit bij de controles op treinen

Het onderhavige besluit brengt geen wijziging in het uitgangspunt dat het mobiel toezicht beperkt blijft tot de grensstreek. Ongewijzigd blijft dan ook dat in treinen uitsluitend wordt gecontroleerd gedurende ten hoogste dertig minuten na het passeren van de gemeenschappelijke landgrens met België of Duitsland of, als binnen deze periode het tweede station na het passeren van de grens nog niet is bereikt, tot uiterlijk het tweede station na het passeren van de grens (artikel 4.17a, eerste lid, aanhef en onder b, van het Vb 2000). Wel wordt mogelijk gemaakt dat meer treinen en meer coupés worden gecontroleerd. Artikel 4.17a, vierde lid, wordt in die zin gewijzigd dat het toezicht per dag niet langer in ten hoogste twee treinen maar in ten hoogste drie treinen per traject wordt uitgevoerd. Voorts wordt in deze bepaling geregeld dat het totaal aantal per dag in Nederland te controleren treinen wordt verhoogd van ten hoogste acht naar ten hoogste twintig en dat het aantal treincoupés dat per trein kan worden gecontroleerd wordt verhoogd van ten hoogste twee naar ten hoogste vier. Onder treincoupé wordt begrepen een deel van een trein dat tussen twee buitendeuren ligt.

Gebleken is dat de huidige criteria voor het toezicht in de treinen in de weg staan aan een voldoende effectief toezicht. De effectiviteit van het mobiele toezicht in treinen kan worden vergroot door de Kmar meer ruimte te bieden om flexibeler en informatiegestuurd met de capaciteit en het werkaanbod op een dag om te gaan en de inzet optimaal te plannen. Het standpunt van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) in haar consultatieadvies dat de noodzaak van een verruiming van het toezicht op treinen niet is gebleken, deel ik niet. Door na grensoverschrijding illegaal verblijvende vreemdelingen wordt aantoonbaar gebruik gemaakt van internationale treinen als primair vervoermiddel om Nederland in te reizen, enerzijds omdat het een goedkope wijze van vervoer is en anderzijds omdat deze wijze van vervoer een relatief gering risico met zich meebrengt in situaties waarin sprake is van mensensmokkel. Op grond van thans beschikbare informatie over de recentelijke verhoogde instroom van vreemdelingen uit Eritrea bestaat het ernstige vermoeden dat een georganiseerd verband zich bezig houdt met de smokkel van mensen richting Nederland waarbij aantoonbaar van dit vervoermiddel gebruik wordt gemaakt. Bovendien anticiperen vreemdelingen op de controles van de Kmar door zich verspreid in de trein op te houden of door zich tijdens de controle te verplaatsen. Door de voorheen geldende beperkingen was het voor de betrokkenen daarom eenvoudig om zich op die wijze aan het toezicht te onttrekken. Door de uitbreiding van de controlemogelijkheden kan hier beter tegen worden opgetreden.

<sup>7</sup> [www.commissieterugkeer.nl](http://www.commissieterugkeer.nl).

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2012/13, 19 637, nr. 1647.

<sup>9</sup> Handelingen II 2013/14, nr. 27, item 6, blz. 23.



Hoewel de voorgestelde wijzigingen leiden tot een toename van de controle-mogelijkheden zal het toezicht daardoor niet eenzelfde effect als grenscontroles hebben. Momenteel komen er gemiddeld 160 treinen per dag Nederland binnen. Waar voorheen maximaal 5% van dat aantal werd gecontroleerd, zal in de toekomst maximaal 12 á 13% worden gecontroleerd. Ook na invoering van de onderhavige wijziging van het besluit zal de overgrote meerderheid van de treinen dus nog steeds niet worden gecontroleerd.

Bovendien wordt door de in artikel 4.17a, vierde lid, gegeven regels gewaarborgd dat de wijze waarop deze controle wordt uitgevoerd verschilt van de systematische controles van personen aan de buitengrenzen. Zoals in de nota van toelichting bij het besluit van 30 mei 2011 is aangegeven is het niet de bedoeling dat een gehele trein wordt gecontroleerd omdat de controle dan te zeer lijkt op een grenscontrole. Hoewel de tijdspanne dat kan worden gecontroleerd, gelet op het bepaalde in het eerste lid, aanhef en onder b beperkt is, bestaat er door de verhoging van het aantal treincoupés een grotere kans dat de mogelijkheid ontstaat dat een hele trein, bestaande uit vier of minder coupés, kan worden gecontroleerd. Zekerheidshalve is daarom van de gelegenheid gebruikgemaakt om in de tekst van het vierde lid uitdrukkelijk neer te leggen dat het toezicht plaatsvindt in een deel van de trein, en per trein in ten hoogste vier treincoupés. Als een trein bestaat uit vier of minder coupés dan zullen deze dus nooit allemaal worden gecontroleerd. Indien controle op een trein leidt tot staandehouding, zal de Kmar in het proces-verbaal van staandehouding vastleggen dat deze heeft plaatsgevonden tijdens een controle in een gedeelte van de trein.

Voorts is van belang dat op de meeste trajecten per dag tussen de zes en de 33 treinen rijden. Omdat per dag ten hoogste drie treinen per traject worden gecontroleerd zal doorgaans dus geen sprake zijn van een situatie waarin op een dag alle treinen op een bepaald traject worden gecontroleerd.

## *2.2 Tijdelijke verruiming in uitzonderingssituaties*

In de praktijk is met een zekere regelmaat sprake van situaties waarin een meer dan gebruikelijk aantal na grensoverschrijding illegaal verblijvende personen Nederland binnenkomt of bij de Kmar concrete informatie voorhanden is dat dit op korte termijn kan worden verwacht. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de verhoogde instroom van Tunesische vreemdelingen die, volgend op de Arabische lente in 2012, via Italië Europa zijn binnengekomen. Een verhoogde instroom die al plaatsvindt, zou bijvoorbeeld kunnen blijken uit eigen informatie van de Kmar of cijfers van de IND (asieltrendrapportage). Informatie dat dit op korte termijn kan worden verwacht, kan bijvoorbeeld afkomstig zijn van het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (FRONTEX), het European Border Surveillance System (EUROSUR), andere Lidstaten en internationale organisaties.

De mogelijkheden onder het normale kader, zoals dat is neergelegd in artikel 4.17a van het Vb 2000, zijn, ook als tot de in 2.1 beschreven uitbreiding wordt gekomen, voor die situatie te beperkt om het onrechtmatige verblijf van deze vreemdelingen te voorkomen. Gelet daarop worden in een nieuwe bepaling, artikel 4.17b van het Vb 2000, de voorwaarden beschreven waaronder in uitzonderingssituaties de mogelijkheden van artikel 4.17a kunnen worden verruimd. Deze voorwaarden zijn strikt. De toepassing van deze bepaling moet uitdrukkelijk worden onderscheiden van een tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen waar de Schengengrenscodes in de artikelen 23 tot en met 31 een rechtsgrondslag voor biedt.

Zoals hiervoor al is aangegeven, wordt in artikel 21, sub a, onder ii, van de Schengengrenscodes – onder meer – het gegeven dat de uitoefening van de politiebevoegdheid gebaseerd is op algemene politie-informatie als een indicatie gezien dat de uitoefening van de politiebevoegdheid niet hetzelfde effect heeft als de uitoefening van grenscontroles. De bevoegdheden die de nieuwe bepaling biedt kunnen uitsluitend worden toegepast als sprake is van een aanzienlijke stijging van na grensoverschrijding illegaal verblijvende vreemdelingen of als er concrete aanwijzingen zijn dat dit op korte termijn kan worden verwacht. In beide gevallen is er informatie voorhanden die een striktere controle rechtvaardigt.

Vooropgesteld moet worden dat het Hof in het hiervoor genoemde arrest in de zaak Adil in de punten 65 tot en met 67 uitdrukkelijk heeft overwogen dat artikel 21, sub a, van de Schengengrenscodes geen uitputtende lijst van voorwaarden bevat waaraan de politieke maatregelen moeten voldoen om te worden geacht niet eenzelfde effect als dat van grenscontroles te hebben, en ook geen uitputtende lijst van doelstellingen die deze politieke maatregelen mogen nastreven. De door de Nederlandse regeling nagestreefde doelstelling van de bestrijding van illegaal verblijf, brengt volgens het Hof niet met zich mee dat de MTV-controles eenzelfde effect als grenscontroles hebben.

Zoals uit de hiervoor aangehaalde passage uit het arrest van het Hof in de zaak Adil blijkt vraagt het Hof echter een nauwkeurig en gedetailleerd kader. Hoe meer aanwijzingen er zijn voor een mogelijk



zelfde effect als grenscontroles – en het ligt voor de hand dat de verruiming van de toezichtsmogelijkheden als aanwijzingen in die zin zullen worden opgevat – hoe strikter de preciseringen en beperkingen rond de uitoefening van de politiebevoegdheid van de lidstaten in een grensgebied moeten zijn en hoe strikter deze moeten worden nageleefd.

De nieuwe bepaling gaat uit van de veronderstelling dat de informatie die voorhanden is, zo concreet is dat dit tot intensievere toezichtsmaatregelen noopt. Een verruiming van de controles kan onder die omstandigheden toelaatbaar worden geacht, omdat sprake is van deze concrete informatie, maar ook omdat in de nieuwe bepaling artikel 4.17b wordt gewaarborgd dat ook als het verruimde kader geldt de controle van het grensverkeer aan regels gebonden is en niet al het grensverkeer zal worden gecontroleerd.

Nu de aanwezigheid van de bedoelde concrete aanwijzingen een belangrijke rechtvaardiging vormt voor de tijdelijke afwijking van het normale kader en het Hof voorts benadrukt dat zowel de noodzaak van de controles als de concreet toegestane controlemaatregelen zelf ook aan controles moeten kunnen worden onderworpen, wordt het passend geacht dat deze aanwijzingen door de Commandant van de Kmar worden neergelegd in een ambtsbericht. In dit ambtsbericht moet de aard van de concrete aanwijzingen worden benoemd en moet inzicht worden geboden in het te verwachten verhoogde risico op illegaal verblijf na grensoverschrijding. Op basis van dit ambtsbericht kan de minister besluiten tot een tijdelijke verruiming van de in artikel 4.17a, derde tot en met vijfde lid, geboden mogelijkheden voor toezicht.

De geldigheidsduur van dit besluit verstrijkt in ieder geval vier weken nadat het is genomen. Het besluit dient onverwijld te worden ingetrokken indien het niet langer noodzakelijk is.

De ACVZ heeft in haar consultatieadvies opgemerkt dat in artikel 4.17b termen staan die niet nader worden omschreven: 'concrete aanwijzingen', 'aanzienlijke toenames', 'korte termijn' en 'niet langer noodzakelijk'. Ik deel het standpunt van de ACVZ dat de Commandant van de Kmar in zijn ambtsbericht een zodanige invulling aan deze termen moet geven dat de informatie die door de rechter kan worden beoordeeld zo concreet mogelijk en feitelijk onderbouwd is.

Als het verruimde kader geldt zal, zoals hiervoor is opgemerkt, niet al het grensverkeer worden gecontroleerd. Ook daarom kan, mits de bedoelde concrete aanwijzingen aanwezig zijn, worden aangenomen dat geen sprake is van hetzelfde effect als grenscontroles. Wat het luchtverkeer betreft wordt het toezicht op eenzelfde vliegroute, ten hoogste op de helft van het aantal vluchten per dag en per week uitgevoerd. De bij toepassing van het normale kader geldende regel dat slechts een deel van de passagiers op een vlucht wordt staande gehouden blijft ook bij de verruiming gelden. De mogelijkheden voor toezicht op treinen en op wegen en vaarwegen worden verdubbeld. Wat het treinverkeer betreft betekent dit dat ongeveer een kwart van het aantal treinen dat per dag Nederland binnenkomt kan worden gecontroleerd. De bij toepassing van het normale kader geldende regel dat slechts een deel van de trein wordt gecontroleerd dat niet groter is dan ten hoogste vier treincoupés, geldt ook bij een tijdelijke verruiming.

Bij toezicht op eenzelfde weg of vaarweg zal ook onder het verruimde regime niet meer dan een kwart van het totale aantal beschikbare uren per maand worden gecontroleerd. De bij toepassing van het normale kader geldende regel dat in het kader van het toezicht slechts een deel van de passerende vervoermiddelen kan worden stilgehouden, geldt ook bij de verruiming. Het aantal uur dat per dag controle mogelijk is, wordt weliswaar uitgebreid maar de maximering tot 12 uur per dag waarborgt dat ook onder het verruimde regime niet al het verkeer zal worden gecontroleerd.

De ACVZ wijst er in haar consultatieadvies terecht op dat de Europese Commissie toezicht houdt op een correcte wijze van uitvoering van de artikelen 20 en 21 van de SGC. Zoals ook de ACVZ aanbeveelt, zal de Europese Commissie dan ook vertrouwelijk op de hoogte worden gesteld van de inzet van deze verruimde bevoegdheid.

### **3. Administratieve en financiële lasten**

Dit besluit heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten van het bedrijfsleven of van burgers. De inzet van de capaciteit van de Kmar valt binnen de huidige financiële kaders. Deze wijziging van het Vb 2000 heeft daarom geen financiële gevolgen.

### **4. Afwijking van de vaste verandermomenten**

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst. Hiermee wordt afgeweken van het uitgangspunt van vaste inwerkingtredings-



data.<sup>10</sup> De reden voor deze afwijking is dat het voor de praktijk van het grenstoezicht van belang is dat de mogelijkheden voor verruiming zo snel mogelijk kunnen worden toegepast.

## 5. Consultatie

In het kader van een consultatieronde naar aanleiding van een ontwerp van dit besluit zijn reacties binnengekomen van de Commandant van de Kmar en de ACVZ.

De Commandant van de Kmar heeft in zijn brief van 18 maart 2014 aangegeven akkoord te zijn met de voorgestelde uitbreiding van artikel 4.17a en de toevoeging van artikel 4.17b aan het Vb 2000.

De ACVZ heeft in haar consultatieadvies van 15 mei 2014 kanttekeningen geplaatst bij nut en noodzaak van de voorgestelde wijziging van artikel 4.17a. in paragraaf 2.1 is hier reeds op ingegaan. De ACVZ heeft voorts opmerkingen gemaakt over de invulling van niet nader omschreven termen in het nieuwe artikel 4.17b in het ambtsbericht van de Commandant van de Kmar en over het vertrouwelijk op de hoogte stellen van de Europese Commissie van de inzet van deze bepaling. Zoals hiervoor in paragraaf 2.2. reeds is toegelicht zal op deze punten overeenkomstig de aanbevelingen van de ACVZ worden gehandeld.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een onjuiste verwijzing in artikel 6.1, eerste lid, van Vb 2000 te corrigeren. In het op 1 januari 2014 inwerking getreden besluit van 18 december 2013 tot aanpassing van het Vb 2000 aan de Dublinverordening,<sup>11</sup> is artikel 5.1b van het Vb 2000 opnieuw geformuleerd. De gronden voor inbewaringstelling, aanvankelijk opgenomen in het eerste lid, zijn nu opgenomen in het derde en vierde lid van deze bepaling. In artikel 6.1, eerste lid, werd abusievelijk nog verwezen naar het eerste lid van artikel 5.1b. Dit wordt in deze wijziging gecorrigeerd. Nu in de nieuwe formulering reeds is opgenomen dat zich ten minste twee van de gronden als bedoeld in artikel 5.1b, derde en vierde lid, voor moeten doen, kan het tweede lid van artikel 6.1, dat verwees naar het overigens eveneens per 1 januari 2014 gewijzigde artikel 5.1b, tweede lid, met deze strekking, vervallen.

*De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,*

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2009/10, 29 515, nr. 309.

<sup>11</sup> Besluit van 18 december 2013, houdende wijziging van het Vb 2000 in verband met de uitvoering van de Dublinverordening en tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 11 december 2013 tot wijziging van de Vw 2000 en de Algemene wet bestuursrecht ter uitvoering van de verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PbEU 2013, L 180) (Stb. 2013, 550)