



# Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie  
De heer mr. F. Teeven  
Postbus 20301  
3500 EH Den Haag

contactpersoon Mr. D.J. de Jong  
doorkiesnummer 06 4684 0910  
datum 15 mei 2014  
ons kenmerk ACVZ/ADV/2014/009  
uw kenmerk  
bijlage(n)  
onderwerp

Aanpassing regels over toezicht ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding

Geachte heer Teeven,

In uw brief van 18 maart 2014 heeft u de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) gevraagd om te adviseren over het voorstel tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) in verband met aanpassing van de regels over het toezicht ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding. Met deze brief voldoet de ACVZ aan uw verzoek.

## 1. Inleiding

Het toezicht ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding wordt meestal aangeduid met de term Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV). Deze term wordt ook in dit advies gehanteerd. De ACVZ is in 2011 geconsulteerd over een voorstel tot wijziging van het Vb 2000, waarmee werd voorzien in een regeling waarin de intensiteit en de frequentie van MTV-controles werd gereguleerd. De commissie heeft toen geadviseerd om geen beleid te voeren dat zich specifiek richt op de controle van grensgangers nabij de binnengrenzen, omdat niet gegarandeerd is dat deze controle niet hetzelfde effect heeft als een grenscontrole.<sup>1</sup> De wijziging van het Vb 2000 is van kracht geworden bij besluit van 30 mei 2011.<sup>2</sup>

Postadres  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

bezoekadres  
Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag

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

1 [http://www.acvz.org/publicaties/20110321\\_wetsadviesMTV.pdf](http://www.acvz.org/publicaties/20110321_wetsadviesMTV.pdf)  
2 Stb. 2011, 262.



In een uitspraak van 4 juni 2012 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) over deze regeling prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (het Hof).<sup>3</sup> Het Hof heeft zich naar aanleiding van de prejudiciële vragen in een arrest van 19 juli 2012 uitgelaten over de preciseringen en beperkingen die in artikel 4.17a Vb 2000 zijn ingevoerd als randvoorwaarden voor de intensiteit, de frequentie en de selectiviteit van de controles die mogen worden verricht. Het Hof is van oordeel dat de preciseringen en beperkingen dusdanig zijn dat wordt voorkomen dat de controles in strijd met artikel 21, sub a, van de Schengengrenscore, eenzelfde effect hebben als grenscontroles.<sup>4</sup>

Het voorliggende voorstel bevat twee wijzigingen. In de eerste plaats wordt voorgesteld om artikel 4.17a, vierde lid Vb 2000 te wijzigen zodat de mogelijkheden voor MTV op treinen wordt verruimd. Het voorstel voorziet in een verhoging van de controles op treinen van ten hoogste twee treinen per traject per dag naar ten hoogste drie treinen per traject per dag, van ten hoogste acht treinen per dag in totaal naar twintig treinen in totaal per dag en van maximaal twee treincoupés per trein naar ten hoogste vier treincoupés per trein, met de beperking dat niet de hele trein wordt gecontroleerd.

In de tweede plaats wordt voorgesteld een nieuw artikel 4.17b Vb 2000 in te voeren dat voorziet in een tijdelijke verruiming van het MTV in uitzonderingssituaties. Deze bepaling verleent de minister de bevoegdheid om een besluit te nemen om gedurende een periode van maximaal vier weken de intensiteit van controles te verhogen. Een ambtsbericht van de Commandant van de Koninklijke Marechaussee (KMar) dient ten grondslag te liggen aan het tijdelijk verruimen van het MTV.

### **2. Beoordeling van het voorstel**

De commissie heeft zich beperkt tot beoordeling van het voorliggende voorstel. In dit advies wordt dan ook niet ingegaan op de vraag welke intensiteit, frequentie en selectiviteit van controles in overeenstemming is te achten met het toetsingskader zoals dat door het Hof is geformuleerd in genoemd arrest van 19 juli 2012.

Evenmin laat de commissie zich uit over het doel van het MTV. In de nota van toelichting bij het wijzigingsvoorstel staat vermeld dat het toezicht betreft ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding. De nota van toelichting maakt geen melding van andere doelen zoals het tegengaan van mensenhandel en het voorkomen van documentfraude.

#### *a. Verruiming van MTV-controles op treinen*

De ACVZ stelt vast dat voor wat betreft de voorgestelde wijziging van artikel 4.17a Vb 2000 uit de nota van toelichting niet valt op te maken waarom de verruiming van het MTV noodzakelijk zou zijn. In de nota van toelichting wordt verwezen naar jaarverslagen van de Commissie Integraal Toezicht Terugkeer van 2011 en 2012.<sup>5</sup>

3 AbRvS 4 juni 2012, 201204130/1/T1.

4 Hof van Justitie, 19 juli 2012, C-278/12 PPU, r.o. 82.

5 [www.commissieterugkeer.nl](http://www.commissieterugkeer.nl).



## Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Deze commissie vraagt zich in haar jaarverslag over 2011 af of door de regelgeving niet meer beperkingen aan de uitvoer zijn opgelegd dan door de jurisprudentie wordt geëist. In de conclusies en aanbevelingen in het jaarverslag van 2012 pleit de commissie voor verruiming van MTV-controles op treinen. In dat jaarverslag wordt hiervoor geen motivering gegeven. De ACVZ stelt vast dat van een noodzaak tot verruiming van het toezicht niet blijkt uit de nota van toelichting. Aanwijzing 6 van de aanwijzingen voor de regelgeving bepaalt in het eerste lid dat tot het tot stand brengen van nieuwe regelingen alleen wordt besloten indien de noodzaak daarvan is komen vast te staan. De commissie is van oordeel dat deze maatstaf eveneens van toepassing is op de wijziging van bestaande regelingen. De wijziging lijkt te zijn ingegeven door de wens om de KMar effectiever in te zetten, door grotere delen van treinen te controleren. De commissie is van oordeel dat van deze voorgenomen verruiming afgezien dient te worden indien de noodzaak daartoe ontbreekt. Het verdrag van Schengen heeft ertoe geleid dat de binnengrenscontroles zijn komen te vervallen ter bevordering van het vrij verkeer van personen. Controles in de nabijheid van de binnengrenzen dienen om die reden terughoudend te worden toegepast. De regelgeving dient deze terughoudendheid eveneens in acht te nemen. De commissie wijst met betrekking tot de effectiviteit van MTV-controles naar haar eerdere advies van 21 maart 2011. In dat advies heeft de commissie – onweersproken – gesteld dat van het jaarlijks gecontroleerde aantal van 500.000 grensgangers minder dan 1% niet blijkt te beschikken over rechtmatig verblijf in Nederland. In dat advies heeft de ACVZ de vraag gesteld of een dergelijk laag percentage de inspanning rechtvaardigt om jaarlijks 500.000 mensen te controleren. Het MTV - dat tot doel heeft de bestrijding van illegaliteit na grensoverschrijding - wordt effectiever als het vangnet niet enkel kwantitatief opgerekt wordt, maar juist selectiever wordt gemaakt en ingezet. Bijvoorbeeld door verbetering van de informatievoorziening en het delen van informatie (bijvoorbeeld van Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel, Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, Arbeidsinspectie, @migo-boras<sup>6</sup>) met België en Duitsland ten aanzien van plaatsen en tijden van illegale grensovergang.

*De ACVZ beveelt aan om van de voorgenomen uitbreiding van MTV-controles op treinen af te zien indien de noodzaak daartoe ontbreekt. Indien er wel een noodzaak toe bestaat, adviseert de commissie om dit aanvullend te motiveren in de nota van toelichting bij dit besluit.*

### *b. Tijdelijke verruiming van MTV-controles in uitzonderingssituaties*

Met betrekking tot de tijdelijke verruiming in uitzonderingssituaties wordt opgemerkt dat het in dat verband vereiste kader op grond van het arrest van het Hof van 19 juli 2012 voldoende nauwkeurig en gedetailleerd moet zijn, zodat zowel de noodzaak van de controles als de concreet toegestane controlemaatregelen zelf ook aan toetsing onderworpen kunnen worden. Artikel 4.17b Vb 2000 verleent de minister

---

<sup>6</sup> @migo-boras is een afkorting van: mobiel informatie gestuurd optreden – better operational result and advanced security.



## Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

de bevoegdheid om een besluit te nemen om gedurende een periode van maximaal vier weken de intensiteit van controles te verhogen. Aan een dergelijk besluit ligt, zoals blijkt uit de nota van toelichting, een ambtsbericht van de Commandant van de KMar ten grondslag. De controles die worden uitgevoerd op basis van een tijdelijke verruiming in uitzonderingssituaties dienen evenals de controles op grond van artikel 4.17a Vb 2000 te voldoen aan de preciseringen en beperkingen die in het Vb 2000 zijn opgenomen.

In artikel 4.17b Vb 2000 staan een aantal termen die niet nader zijn omschreven: 'concrete aanwijzingen', 'aanzienlijke toename', 'korte termijn' en 'niet langer noodzakelijk'. Deze termen verlenen een discretionaire bevoegdheid aan de minister, die door de rechter achteraf marginaal kan worden getoetst. De commissie realiseert zich dat deze bepaling praktisch toepasbaar moet zijn. Dat brengt met zich dat genoemde termen niet nauwkeuriger zijn te omschrijven.

Om onjuist gebruik van deze bevoegdheid te voorkomen vindt de commissie het wenselijk dat de Commandant van de KMar in zijn ambtsbericht concreet invulling geeft aan genoemde termen, zodat de informatie die door de rechter kan worden beoordeeld zo concreet mogelijk en feitelijk onderbouwd is.

Het inzetten van het verruimde toezicht van MTV-controles zou terughoudend ingezet moeten worden. Ter bevordering van de transparantie is de commissie er voorstander van dat inzet van deze verruimde bevoegdheid in artikel 4.17b Vb 2000 vertrouwelijk wordt genotificeerd aan de Europese Commissie. De Commissie houdt immers toezicht op een correcte wijze van uitvoering van de artikelen 20 en 21 van de Schengengrenscore.

*De commissie beveelt aan om in de nota van toelichting op te nemen dat de Commandant van de KMar in zijn ambtsbericht motiveert dat is voldaan aan de in artikel 4.17b Vb 2000 genoemde voorwaarden om de toepassing van MTV-controles tijdelijk te verruimen.*

*De commissie beveelt aan om het gebruik van deze bevoegdheid te notificeren aan de Europese Commissie.*

De ACVZ is graag bereid tot nadere toelichting.

Hoogachtend,

De voorzitter,

De secretaris,

Mr. Adriana C.J. van Dooijeweert

Mr. W.N. Mannens



*Adviescommissie voor  
Vreemdelingenzaken*