

Vergaderjaar 2009–2010

32 052

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en enkele andere wetten in verband met de versterking van de positie van de referent in het reguliere vreemdelingenrecht en versnelling van de vreemdelingenrechtelijke procedure (Wet modern migratiebeleid)

Nr. 11

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 februari 2010

Zoals toegezegd tijdens de eerste termijn van de behandeling van het wetsvoorstel modern migratiebeleid (Kamerstukken 30 052) doe ik u hierbij mijn reactie toekomen op het amendement van het lid Sterk (Kamerstukken II 2009/10, 32 052, nr. 10) over de maximale hoogte van de bestuurlijke boete in het wetsvoorstel modern migratiebeleid.

Graag kom ik tegemoet aan de breedgedragen wens van uw Kamer om te differentiëren tussen de maximum boetebedragen voor rechtspersonen, ondernemingen en andere organisaties enerzijds en voor natuurlijke personen anderzijds. Hierbij ben ik voornemens om het maximum boetebedrag voor rechtspersonen, ondernemingen en andere organisaties te verhogen en voor natuurlijke personen te verlagen.

De bestuurlijke boete in het wetsvoorstel

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) kan de vreemdeling en de referent op grond van het voorgestelde artikel 55a van de Vreemdelingenwet 2000 een bestuurlijke boete opleggen. Overtredingen van de verplichtingen neergelegd in de artikelen 2a, tweede lid, onder b, 24a, tweede en derde lid, en 54, eerste lid, onder a tot en met e en g, en tweede lid, kunnen worden beboet. Hieronder vallen onder meer overtredingen van de zorgplicht, van de informatieplicht en van de administratie- en bewaarplicht, en het niet volledig en naar waarheid opstellen van eigen verklaringen door de erkende referent.

In het moderne migratiebeleid is gekozen voor een boetebedrag van maximaal € 2 000, dat ingeval van recidive binnen twee jaar kan worden verhoogd met 50% tot € 3 000. Dit bedrag is vergelijkbaar met de boetes die op grond van de Wet arbeid vreemdelingen worden opgelegd wegens overtreding door de werkgever van diens verplichting om een afschrift van het identiteitsbewijs van de vreemdeling in de administratie op te nemen en te bewaren (artikel 15, eerste lid, van de Wet arbeid vreemdelingen).

Hierbij is niet aangesloten bij de boetes in de Wet arbeid vreemdelingen (van € 4 000 voor natuurlijke personen en € 8 000 voor rechtspersonen) die wegens illegale tewerkstelling kunnen worden opgelegd. Bij de berekening van de boete voor overtreding van genoemde afschriftverplichting wordt op grond van de Wet arbeid vreemdelingen een normbedrag van € 1 500 als uitgangspunt gehanteerd. Bij het vaststellen van de hoogte van de maximumboete heb ik er, op basis van het proportionaliteitsbeginsel, bewust voor gekozen de ernst van overtredingen van de informatie- en administratieplichten mee te wegen. Deze zijn beter vergelijkbaar met de ernst van de overtreding van de afschriftverplichting op grond van artikel 15, eerste lid, van de Wet arbeid vreemdelingen, dan met het feit van illegale tewerkstelling van vreemdelingen.

Andere sancties

Bij het vaststellen van het boetemaximum is verder in aanmerking genomen dat het moderne migratiebeleid meer sancties op normovertredingen kent dan slechts de bestuurlijke boete. In ernstiger gevallen kan aangifte worden gedaan en kan de erkenning als referent worden geschorst of ingetrokken. De met het toezicht op referenten aangewezen IND-ambtenaren krijgen de toezichtsbevoegdheden die de Algemene wet bestuursrecht aan toezichthouders toekent. Deze omvatten onder meer de bevoegdheid tot het vorderen van inlichtingen en zakelijke gegevens en bescheiden. Van de bevoegdheid om al deze instrumenten in te zetten gaat naar verwachting ook een preventieve werking uit.

Ook is in aanmerking genomen dat de overtreder in voorkomende gevallen in het kader van andere, reeds bestaande regelingen kan worden bestraft. Zo kan de Arbeidsinspectie buiten het bestek van het moderne migratiebeleid wegens overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen bestuurlijke boetes opleggen, waarvan de hoogte onder omstandigheden fors kan oplopen.

Het boetestelsel en de richtlijn gezinshereniging

Zoals reeds in de toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven, acht de regering de bestuurlijke boete voor natuurlijke personen, waaronder gezinsreferenten, niet strijdig met de richtlijn gezinshereniging. Deze richtlijn regelt immers niet het toezicht op vreemdelingen en referenten en de handhaving. Dit neemt niet weg dat de boete niet zo hoog mag zijn, dat de referent of het gezinslid daardoor van gezinshereniging wordt weerhouden. In dat geval zou het nuttig effect van de richtlijn worden aangetast. Een boetebedrag van maximaal € 4 000 voor gezinsreferenten voor het niet naleven van informatieplichten, zoals in het amendement wordt voorgesteld, acht ik buitenproportioneel. Het risico, dat een zo hoge boete de richtlijn haar nuttig effect ontnemt, acht ik bijzonder groot.

Het boetebeleid

Bij het opleggen van een boete zal de IND eerst vaststellen of sprake is van een overtreding en of het een herhaalde overtreding is. Bij een eerste overtreding volgt, in de regel, eerst een waarschuwing en geen boete. Wanneer de overtreding echter ernstig is, wordt direct tot boete-oplegging overgegaan. In zeer ernstige gevallen zal de IND direct aangifte doen bij het Openbaar Ministerie. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan bewust misbruik van verblijfsrechtelijke procedures, aan grootschalige overtredingen of aan overtredingen die leiden tot uitbuiting van vreemdelingen. De IND houdt bij het bepalen van de hoogte van de bestuurlijke boete conform artikel 5:46 van de Algemene wet bestuursrecht rekening met de ernst van de overtreding, de mate waarin deze aan de overtreder

kan worden verweten, en de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

De totale bij een beschikking op te leggen boete bestaat, ingeval er sprake is van meerdere beboetbare feiten, uit de som van de per beboetbaar feit berekende boetebedragen. Indien een referent meerdere overtredingen heeft gepleegd ten aanzien van één vreemdeling of dezelfde overtreding heeft gepleegd ten aanzien van meerdere vreemdelingen, kunnen er evenzoveel boetes worden opgelegd. De hoogte van de totale boete is niet gemaximeerd.

De IND kan als gezegd een opgelegde boete met 50% verhogen indien sprake is van een volgende overtreding van eenzelfde wettelijke verplichting.

Het boetebeleid wordt verankerd in de Vreemdelingencirculaire 2000.

De maximale hoogte van de boete

Dit neemt niet weg dat ik graag tegemoet kom aan de breedgedragen wens van uw Kamer om te differentiëren tussen de maximum boetebedragen voor rechtspersonen, ondernemingen en andere organisaties enerzijds en voor natuurlijke personen anderzijds. Ik kan mij gevallen indenken waarin een hogere boete voor ondernemingen, rechtspersonen en andere organisaties gepast is om adequaat lik-op-stukbeleid te voeren en daarmee de referent bij de les te houden.

In bijgaande nota van wijziging (Kamerstuk 32 052, nr. 12) stel ik daarom voor om de maximaal op te leggen boete te verhogen tot € 3 000 per overtreding voor rechtspersonen, ondernemingen en andere organisaties. Bij het opleggen van een boete aan een natuurlijk persoon wordt de hoogte van de boete vastgesteld op maximaal € 1 500 per overtreding.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak